

Strategi Implementasi Kebijakan Penataan Pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis

Rafika Setyawati¹, Sujianto², Hasim As'ari³

^{1,2,3}Universitas Riau

Email: rafikasetyawati@gmail.com¹, hasimasari@lecturer.unri.ac.id², fisip_suji@yahoo.com³

Article History:

Received: 21 Juli 2024

Revised: 04 Agustus 2024

Accepted: 06 Agustus 2024

Keywords:

Strategi, Kebijakan Penataan Pegawai, Non ASN

Abstrak: Penelitian ini dilatar belakangi masih banyaknya isu atas kebijakan penghapusan pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis. Tujuan penelitian ini adalah Untuk menganalisis implementasi, faktor keberhasilan dan kegagalan, serta merumuskan strategi implementasi kebijakan penataan pegawai non ASN di Kabupaten Bengkalis. Penelitian ini menggunakan pendekatan metode penelitian deskriptif kualitatif. Data primer diperoleh dari hasil analisis SWOT ditambahkan data sekunder hasil wawancara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi yang dilakukan masih minim sosialisasi, sumber daya terdiri dari 13.014 orang pegawai non ASN dan masih ada 10.037 yang belum diangkat PPPK, disposisi belum ditunjukkan karena Kepala OPD masih merekrut pegawai non ASN tidak sesuai kebutuhan. Struktur birokrasi belum memiliki SOP perhitungan perekrutan jumlah pegawai non ASN yang jelas. Faktor keberhasilan terdiri dari adanya data pegawai non ASN yang sudah terverifikasi serta anjab dan ABK sebagai dasar penataan, tersedianya pegawai non ASN yang memiliki kompetensi dan pendidikan baik serta adanya kebijakan PPPK. Faktor kegagalan kurangnya sosialisasi, belum memiliki penilaian kinerja yang efektif, salahpahaman kebijakan dan praktik nepotisme. Strategi yang paling tepat diambil pemerintah daerah kabupaten bengkalis adalah SO (strenght-opppportunities) yaitu memanfaatkan kekuatan untuk merebut peluang sebesar-besarnya.

PENDAHULUAN

Semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN menjelaskan pegawai ASN dibagi menjadi dua jenis yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Jumlah ASN per 30 Juni 2023 adalah 4.282.429 dengan rincian jumlah PNS 3.795.302 (89%) dan 487.127 (11%) untuk PPPK (Data BKN, 2023).

Terbatasnya kemampuan pemerintah untuk melakukan rekrutmen ASN ditambah banyaknya ASN yang memasuki pensiun tiap tahunnya menyebabkan pelayanan publik terganggu. Menyikapi hal tersebut, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) pada Instansi

Pemerintah baik Pusat dan Daerah melakukan diskresi dengan mengangkat pegawai non-ASN untuk menambal sulam memenuhi kebutuhan sumber daya manusia aparatur.

Pemerintah telah menghimpun data pegawai non-ASN sebanyak 2.113.158 per 30 September 2022 melalui portal BKN, yang berasal dari 66 instansi pusat dan 522 instansi daerah (Kemenpan RB, 2022). Istilah pegawai non-ASN di instansi pemerintah bermacam-macam, seperti pegawai honorer, tenaga kontrak, tenaga bantu, pegawai tidak tetap (PTT), pegawai pemerintah non pegawai negeri (PPNPN), tenaga ahli, staf ahli, tenaga pendukung dan lain-lain. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK dan surat Menteri PAN RB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 tentang Status Kepegawaian di lembaga Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah, telah mencabut kewenangan diskresi untuk mengangkat pegawai non-ASN. Namun demikian, Instansi Pemerintah tetap terus saja mengangkat pegawai non-ASN. Azwar Anas, Menteri PAN RB, menyatakan bahwa pada tahun 2018 ada sekitar 400.000 pegawai ASN non-ASN yang masih dikelola. Namun, pada tahun 2022 saat Badan Kepegawaian Nasional melakukan peninjauan ulang dan data menunjukkan bahwa jumlah pegawai non-ASN mencapai 2,4 juta orang.

Data BPS (2024) menyebutkan Kabupaten Bengkalis memiliki 6.317 Pegawai Negeri Sipil dengan mayoritas menjabat fungsional guru dengan jumlah 2.433 orang dan fungsional umum/ pelaksana sebanyak 2.078 orang. Berdasarkan telaah peta jabatan yang dihasilkan dari analisis anjab dan ABK maka dapat dilihat bahwa untuk beberapa OPD di Kabupaten Bengkalis seperti Dinas Pendidikan masih kekurangan ASN sebanyak 891 yang terdiri dari jabatan pelaksana dan fungsional, selanjutnya untuk Dinas Kesehatan sebanyak 1.349 orang terdiri dari jabatan pelaksana dan fungsional (medis dan paramedis) dan Dinas Lingkungan Hidup sebanyak 87 Orang. Untuk Dinas lingkungan hidup 87 orang terdiri dari jabatan pelaksana dan fungsional. Sedangkan tenaga kebersihan (THL atau tenaga harian lepas) tidak termasuk dalam hitungan yang 87 orang tersebut. Hal ini berarti, masih ada beban kerja ASN yang harus dibantu oleh tenaga non ASN pada saat ini.

Tabel 1. Rekapitulasi Pegawai Non ASN Pemerintah Kabupaten Bengkalis Tahun 2024

No	Pegawai non ASN	Jumlah (Orang)	Diangkat PPPK	Belum diangkat PPPK
1	Guru	2.695	1.900	795
2	Kesehatan	1.042	NA	NA
3	Administrasi	3.568	25	3.543
4	Keamanan	1.424	1	1.424
5	Kebersihan	2.824	-	2.824
6	Sopir	325	-	325
7	Teknis	689	2	687
8	Lainnya	447	8	439
Total		13.014	1.936+	10.037+

Sumber: Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bengkalis, 2024

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa penambahan pegawai non ASN sangat signifikan sebanyak 13.014 orang, dan sudah ada sekitar 1.936 orang lebih yang diangkat PPPK namun masih ada juga sekitar 10.037 orang lebih yang belum diangkat. Hal ini tentunya tidak menutup kemungkinan jumlah pegawai non ASN ini akan terus meningkat jika tidak segera dihentikan. Dari total tenaga pegawai non ASN yang terdata, terdapat 4.537 orang yang termasuk dalam kategori tenaga keamanan, kebersihan dan sopir. Tenaga non ASN ini tidak dapat mengikuti seleksi pegawai PPPK, karena untuk ketiga kategori ini nantinya akan ditata melalui

tenaga alih guna (*outsourcing*) yang bekerjasama dengan pihak swasta. Tingginya jumlah tenaga honorer tentunya juga membebani belanja daerah, tak kurang dari 35 milyar setiap bulannya harus dipersiapkan untuk membayar gaji tenaga honorer. Belum lagi biaya asuransi kesehatan tenaga kerja dan seragam bagi tenaga kemanan.

Seleksi penerimaan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja, pada tahun 2023 baru menerima sebanyak 3.561 orang sebagai PPPK itupun terdiri dari pegawai non ASN di lingkungan pemerintah Kabupaten Bengkalis dan dari pihak lainnya yang memenuhi syarat. Sehingga dalam memenuhi amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatakan bahwa Pegawai non-ASN atau nama lainnya wajib diselesaikan penataannya paling lambat Desember 2024, maka akan ada banyak tenaga honorer yang akan diberhentikan.

Desas-desus mengenai pemberhentian pegawai non ASN semakin santer dibicarakan terutama sejak terbitnya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Birokrasi Nomor: B/165/M/SM.02.03/2022 tanggal 31 Mei 2022 perihal Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi Daerah yang memberikan batas waktu hingga 28 November 2023 kepada daerah untuk menyelesaikan permasalahan pegawai Non ASN sehingga hal ini menimbulkan keresahan bagi pegawai honorer. Kosentrasi dan kinerja sebagian besar pegawai honorer menjadi terganggu karena khawatir akan terjadi PHK secara massal dan merasa tidak punya kejelasan nasib. Terjadi kesalahfahaman saat dilakukan pendataan ulang oleh Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bengkalis, pegawai non ASN mengira kegiatan pendataan akan dijadikan jaminan dalam pengangkatan pegawai PPPK, sehingga banyak pegawai non ASN yang merasa kecewa saat gagal mengikuti seleksi PPPK. Hal ini tidak baik dalam menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Kajian tentang penataan pegawai non-ASN telah banyak diangkat dalam penelitian, seperti oleh Pertama, penelitian oleh Rohman & Khoiriyah (2023) menyimpulkan bahwa pengadaan PPPK sebagai upaya penataan pegawai non-ASN didesain dengan sasaran mewujudkan peningkatan kapasitas sekaligus perbaikan kesejahteraan pegawai non-ASN. Kedua penelitian oleh Ramadhani & Joesoef (2020) menyimpulkan bahwa pelaksanaan pengangkatan pegawai non-ASN menjadi PPPK dapat memberikan perlindungan hukum. Ketiga, penelitian oleh Pratama et al (2022) menyimpulkan bahwa rekrutmen PPPK memiliki beberapa kendala dan dampak yang perlu dipertimbangkan. Salah satunya adalah ketidakjelasan proses dan tahap seleksi yang berakibat pada kualitas pegawai yang diterima dipertanyakan.

Penataan pegawai non-ASN melibatkan kompleksitas dan tantangan yang perlu diperhatikan seperti kesejahteraan, perlindungan hukum, kejelasan proses rekrutmen, pemenuhan kebutuhan ASN dari pegawai non-ASN dan terciptanya transfer pengetahuan serta semangat baru dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. penelitian yang ada sama sekali belum membahas dari aspek etika birokrasi. Padahal hal tersebut sangat menarik untuk dibahas karena etika birokrasi mengarah pada pengambilan kebijakan yang sepenuhnya mengutamakan kepentingan masyarakat. Sehingga dalam penataan pegawai non-ASN kepentingan masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang prima menjadi tujuan utama di atas kepentingan individu, kelompok, atau organisasi.

LANDASAN TEORI

1. Konsep Strategi

Menurut Marrus (2012) strategi didefinisikan sebagai suatu proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi,

disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai. Selanjutnya Quinn (2019) mengartikan strategi adalah suatu bentuk atau rencana yang mengintegrasikan tujuan-tujuan utama, kebijakan-kebijakan dan rangkaian tindakan dalam suatu organisasi menjadi suatu kesatuan yang utuh. Strategi diformulasikan dengan baik akan membantu penyusunan dan pengalokasian sumber daya yang dimiliki organisasi menjadi suatu bentuk yang unik dan dapat bertahan.

Menurut Terry (2016) keuntungan yang dihasilkan oleh perencanaan strategi ialah antara lain: (1) kesalahan-kesalahan dan tempat-tempat yang lemah dapat diperbaiki; (2) memberi bantuan untuk mengambil keputusan terhadap hal-hal dan pada waktu yang tepat; (3) membantu mengatasi ketidakpastian di masa yang akan datang dan (4) untuk mengambil langkah langkah di masa mendatang dalam usaha membentuk masa depan yang diinginkan dan yang akan disoroti.

2. SWOT

Menurut Rangkuti (2016) analisis SWOT merupakan akronim atau singkatan dari 4 kata yaitu: strengths, weaknesses, opportunities, dan threats. analisis SWOT merupakan salah satu metode yang digunakan untuk mengevaluasi kekuatan (strengths), kelemahan (weaknesses), peluang (opportunities), dan ancaman (threats) dalam suatu spekulasi bisnis. analisis SWOT merupakan suatu instrumen pengidentifikasian berbagai faktor yang terbentuk secara sistematis yang digunakan untuk merumuskan strategi perusahaan. Jika dikatakan bahwa analisis “SWOT” dapat merupakan instrumen yang ampuh dalam melakukan analisis strategik, kemampuan tersebut terletak pada kemampuan para penentu strategi perusahaan untuk memaksimalkan peranan faktor kekuatan dan pemanfaatan peluang sehingga sekaligus berperan sebagai alat untuk minimalisasi kelemahan yang terdapat dalam tubuh organisasi dan menekan dampak ancaman yang timbul dan harus dihadapi.

Adapun hal-hal yang menjadi kekuatan dari analisis SWOT menurut Nugroho (2016) antara lain yaitu: Analisis SWOT dapat terlalu menekankan kekuatan internal dan menganggap remeh ancaman eksternal, Analisis SWOT dapat menekankan pada satu kekuatan atau elemen strategi, Suatu kekuatan tidak selalu menjadi kekuatan kompetitif.

3. Implementasi Kebijakan

Wahab (2012) menjelaskan implementasi dapat diartikan sebagai suatu output, atau sejauh mana derajat dukungan terhadap suatu program, misalnya berapa besar pengeluaran yang sudah dianggarkan untuk sebuah program ataupun sejumlah penyimpanan yang terjadi akibat kegagalan mematuhi peraturan negara. Menurut Widodo (2018) mengemukakan implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat crucial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik implementasinya maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan walaupun aturan yang dibuat sudah jelas dan akurat, namun implementasi tidak efektif jika sumberdaya pelaksana kebijakan kurang bertanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan yang bersangkutan.

Menurut Edwards III implementasi kebijakan pada dasarnya melibatkan empat komponen utama mulai dari komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Seluruh aspek ini saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya (Winarno, 2016) dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Komunikasi

Komunikasi adalah salah satu dimensi paling penting untuk keberhasilan dalam pencapaian tujuan satu unit kerja dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah titik dalam konteks ini komunikasi berkenaan dengan Proses penyampaian informasi yang didalamnya berisi pesan penting dari pengambil kebijakan kepada stakeholders. Oleh karena itu dibutuhkan kejelasan informasi kebijakan serta konsistensi Informasi yang disampaikan pada pihak terkait pada kondisi ini peran komunikasi berangkat dari asumsi yang menyatakan bahwa implementor kebijakan akan melaksanakan apa yang diterima dan dipahami dalam satu kebijakan.

b. Sumber daya

Sumber daya merupakan peran penting dalam keberhasilan atau ketidakberhasilan suatu implementasi produk kebijakan. Adapun hal ini meliputi pandangan dan juga perintah yang diimplementasikan serta diteruskan secara cermat jelas seiring waktu dalam pelaksanaan implementasi berjalan tetapi tidak sebagaimana yang diharapkan.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor penting lain dalam proses implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berjalan efektif, maka peran implementor harus memiliki keinginan dan kecenderungan sikap positif untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sikap pelaksana/ disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi merupakan susunan komponen kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta kejelasan pembagian fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda yang terintegrasi, terkoordinir, serta menunjukkan spesifikasi pekerjaan, bentuk perintah dan laporan akhir. Struktur birokrasi yang bertugas mengimple-mentasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

4. Pegawai Non ASN

Moekijat (2019) menjelaskan Pegawai non-Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah tenaga kerja yang bekerja di lingkungan instansi pemerintahan namun tidak berstatus sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Mereka dapat dipekerjakan melalui berbagai macam skema, seperti tenaga honorer, kontrak, atau outsourcing. Pegawai non-ASN memainkan peran penting dalam mendukung kelancaran operasional birokrasi, mengisi kekosongan tenaga kerja, dan membantu pelaksanaan tugas-tugas administratif serta teknis yang tidak tertangani oleh pegawai ASN.

Keberadaan pegawai non-ASN memiliki dampak yang signifikan terhadap efisiensi kerja instansi pemerintah. Mereka sering kali diberikan tanggung jawab yang sama beratnya dengan ASN, tetapi dengan status dan fasilitas yang berbeda. Fleksibilitas dalam penempatan dan tugas yang diemban membuat pegawai non-ASN mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan dinamis dari berbagai instansi pemerintahan. Namun, hal ini juga sering menimbulkan permasalahan terkait kejelasan hak dan kewajiban mereka, terutama mengenai kesejahteraan dan keamanan kerja (Mardiasmo, 2021).

Sedarmayanti (2019) menjelaskan salah satu tantangan utama yang dihadapi

pegawai non-ASN adalah ketidakpastian status pekerjaan. Banyak dari mereka yang bekerja dengan kontrak jangka pendek tanpa jaminan perpanjangan, sehingga menciptakan ketidakstabilan finansial dan emosional. Selain itu, perbedaan dalam perlakuan dan fasilitas antara pegawai ASN dan non-ASN sering menjadi sumber ketidakpuasan dan ketegangan di lingkungan kerja. Ini termasuk perbedaan dalam hal gaji, tunjangan, dan akses terhadap pelatihan serta pengembangan karir.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian kualitatif dengan pendekatan eksploratif, sebagaimana yang dikemukakan Bungin (2018) bahwa penelitian eksploratif bertujuan untuk menyelidiki suatu fenomena, mencari ide baru, memperdalam pengetahuan, merumuskan masalah secara lebih terperinci yang pada akhirnya akan menemukan informasi mengenai suatu masalah sosial. Melalui pendekatan kualitatif ini diharapkan dapat mengungkap secara komprehensif terkait fakta di lapangan berdasarkan jawaban informan yang kredibel. Sesuai dengan pendapat tersebut, maka fenomena penghapusan pegawai Non-ASN menjadi isu hangat yang berkembang di Pemerintah Daerah termasuk di Kabupaten Bengkalis. Hal ini berarti, pemilihan metode kualitatif ini dianggap lebih relevan dan sesuai dengan penelitian yang akan dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang sebenarnya mengenai strategi implementasi kebijakan penataan pegawai Non-ASN di Kabupaten Bengkalis.

Penelitian ini mengambil tempat di Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis. Lokasi penelitian ini dipilih sesuai dengan objek penelitian yang menjadi fokus utama selanjutnya menjadi sasaran dari lokus penelitian. Informan dalam penelitian ini terdiri dari Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkalis; Kepala Bidang Pengembangan Kompetensi Aparatur dan Informasi BKPP Kabupaten Bengkalis; Kepala Bidang Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Bappeda Bengkalis; Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Pendidikan; Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Lingkungan Hidup; Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Dinas Kesehatan. Selanjutnya dalam penentuan dan pembobotan skor analisis SWOT penulis melibatkan 6 informan di atas, ditambah dengan 9 informan pegawai Non ASN sehingga keseluruhan totalnya ada 15 responden. Sesuai dengan pendapat Budiharjo (2022) bahwa untuk dapat menggunakan metode SWOT, responden yang dipilih minimal sebanyak 10 orang.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan observasi, wawancara, kuesioner dan dokumentasi. Teknik analisis data SWOT mengacu pada prosedural sesuai teori Rangkuti (2016) dan juga untuk hasil wawancara mengacu pada model analisis data interaktif Milles, Hubberman dan Saldana (2022).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Penataan Pegawai Non ASN

Menurut Winarno (2016) komunikasi informasi mengenai kebijakan publik dalam pandangan Edward III perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan, maka dari itu diperlukan sosialisasi, kejelasan serta konsistensi yang baik atas kebijakan yang ingin diimplementasikan kepada seluruh pihak terkait.

Sosialisasi dalam kebijakan penataan pegawai non ASN merupakan langkah krusial untuk memastikan pemahaman yang merata dan komprehensif di seluruh organisasi. Melalui sosialisasi

yang efektif, informasi mengenai tujuan, prosedur, dan manfaat kebijakan dapat disampaikan secara jelas kepada seluruh stakeholders. Sosialisasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang diberi kewenangan sebagaimana diatur dalam suatu kebijakan, aktor tersebut pada umumnya merupakan aparat pemerintah yang secara legal-formal memiliki kewenangan dan terikat dengan kebijakan yang telah dibuat tersebut. Belum optimalnya sosialisasi yang dilakukan BKPP. Diketahui bahwa terdapat salah persepsi di kalangan pegawai non-ASN akan kebijakan penghapusan tersebut, selain itu implementasi kebijakan yang masih pro dan kontra meski tujuannya adalah penataan dan manajemen pegawai agar menjadi lebih sejahtera.

Sumber daya dalam kebijakan penataan pegawai non ASN tidak hanya melibatkan pengaturan personalia, tetapi juga pengelolaan sumber daya manusia dan anggaran dengan efektif. Jumlah SDM Non ASN di DLH Bengkalis cukup tinggi yaitu 1.125 orang. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan lanjutan jika ASN ada Anjab ABK dalam menentukan kebutuhan formasi ASN. Tingginya jumlah pegawai Non ASN di Bengkalis mencapai 13.014 orang menyebabkan pembebanan anggaran. Meski Pemda Bengkalis sanggup dalam melakukan pembayaran upah, namun hal ini cenderung tidak efisien jika tidak ada perhitungan pasti berapa kebutuhan pegawai Non asn dalam suatu perangkat daerah. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Perubahan Kabupaten Bengkalis tahun 2023 disahkan dengan total anggaran sebesar Rp.4.835.766.995.732. Perubahan nota keuangan dan rancangan peraturan daerah perubahan APBD Kabupaten Bengkalis tahun anggaran 2023 ini, disusun berdasarkan keadaan riil dan kebutuhan yang sangat prioritas dengan memperhatikan adanya kebijakan pemerintah yang bersifat strategis dan prioritas, penyesuaian terhadap tingkat inflasi dan eskalasi harga yang ditetapkan berdasarkan kebijakan pemerintah, serta kegiatan yang direncanakan dengan memperhitungkan sisa waktu pelaksanaan.

Pemda Bengkalis sanggup menggaji pegawai Non ASN, tetapi belum ada perhitungan yang baku terkait kebutuhan jumlah pegawai Non ASN dalam suatu perangkat daerah sehingga dikhawatirkan anggaran yang dikeluarkan tidak efisien dan tidak sesuai beban kerja. Perlu adanya perhitungan yang cermat untuk menentukan jumlah pegawai Non ASN yang dibutuhkan di setiap perangkat daerah di Pemda Bengkalis. Perhitungan ini harus mempertimbangkan secara jelas beban kerja yang harus ditangani oleh pegawai tersebut, serta memastikan bahwa anggaran yang disiapkan dapat dimanfaatkan secara efisien. Dengan begitu, Pemda Bengkalis dapat memastikan bahwa kebutuhan akan tenaga kerja Non ASN dapat terpenuhi secara optimal tanpa mengalami pemborosan anggaran yang tidak perlu. Langkah ini tidak hanya akan meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber daya manusia, tetapi juga mendukung efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di tingkat daerah.

Pada dasarnya disposisi atau sikap pelaksana kebijakan tetap berupaya yang terbaik untuk kesejahteraan pegawai Non ASN. Pada dasarnya sikap pelaksana sangat penting dalam implementasi kebijakan ini, maka dari itu baik Menteri PAN dan RB, Kepala BKN, Gubernur, Bupati, DPRD dan semua perangkat daerah dan stakeholder terkait harus bersinergi dengan menunjukkan komitmen pelaksanaan kebijakan penataan pegawai Non ASN ini.

Praktik perekrutan pegawai non ASN yang tidak sesuai dengan pendidikan dan kemampuan yang dibutuhkan, ditambah dengan unsur nepotisme yang sering terjadi, merupakan sebuah masalah serius dalam administrasi publik. Tindakan ini tidak hanya merugikan efisiensi dan kualitas layanan publik, tetapi juga menciderai prinsip meritokrasi yang seharusnya menjadi landasan utama dalam seleksi dan perekrutan pegawai. Praktik ini dapat menyebabkan rendahnya kinerja institusi karena pegawai yang tidak sesuai kompetensi dengan pekerjaannya, serta menciptakan ketidakadilan bagi individu yang sebenarnya lebih berkualifikasi.

Struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Adapun hal ini meliputi adanya standar operasional prosedur (SOP). Berdasarkan surat Bupati Bengkalis Nomor 814/BKPP-PMP/2022/2307 terkait pendataan pegawai Non ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bengkalis paling lambat tanggal 29 Juli 2022. Selanjutnya pemetaan ulang terhadap formasi jabatan dan kebutuhan pegawai di lingkungan perangkat daerah masing-masing yang disesuaikan dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta kebijakan nasional pemerintah dan proses bisnis organisasi yang dapat diisi oleh Calon PNS dan PPPK.

Pada dasarnya skema SOP pendataan pegawai Non ASN dibagi ke dalam tiga tahapan, yakni: Pertama tahap sebelum pra finalisasi, masing-masing admin/operator Instansi mendaftarkan tenaga non-ASN yang masih bekerja di lingkungannya dan memenuhi persyaratan pendataan tenaga non-ASN sesuai ketentuan yang ditetapkan pemerintah. Setelah didaftarkan oleh instansi, tenaga non-ASN yang masuk pendataan dapat membuat akun pendataan non-ASN di portal dan instansi melakukan pengecekan terhadap data yang diinput dan dilengkapi oleh tenaga non-ASN. Kedua pada tahap pra finalisasi, masing-masing instansi mengumumkan daftar Tenaga non-ASN yang masuk dalam pendataan awal (uji publik) melalui kanal informasi instansi.

Sesuai dengan data yang telah disampaikan oleh BKPP untuk saat ini jumlah tenaga honorer Kabupaten Bengkalis sebesar 13.014 dari jumlah tersebut 4.800 orang yang masuk dalam kriteria persyaratan P3K. Dan sudah terinput datanya 3.433 orang masih ada sisa 1.057 orang masih dalam proses penginputan, sedangkan untuk tenaga security, supir dan cleaning servis tidak diikutsertakan karena mereka akan dimasukkan dalam tenaga kerja outsourcing. Dari pengumuman pendataan awal instansi, bagi tenaga non-ASN yang memenuhi kategori pendataan namun belum terdata atau belum memenuhi kelengkapan dapat mengusulkan, mengkonfirmasi, melengkapi data dan Riwayat Masa Kerja. Ketiga pada tahap finalisasi, masing-masing instansi melakukan pengecekan terakhir atau finalisasi akhir pendataan tenaga non-ASN, dan menerbitkan Surat Pertanggungjawaban Mutlak (SPTJM) sebagai hasil akhir pendataan, serta mengumumkan hasil akhir data tenaga non-ASN pada kanal informasinya.

Faktor Keberhasilan dan Kegagalan

Pada sub bab ini faktor keberhasilan diambil berdasarkan analisis internal yaitu kekuatan dan kelemahan, sementara untuk faktor kegagalan diambil berdasarkan analisis eksternal yang berasal dari peluang dan ancaman.

Tabel 2. Faktor-Faktor Strategi Internal

Faktor	Bobot	Rating	Skor
Kekuatan (S)			
1. Undang-Undang dan peraturan tentang kepegawaian	0.10	2,73	0,26
2. Adanya peta jabatan, Anjab dan ABK sebagai dasar penataan pegawai Non-ASN	0.13	3,67	0,47
3. Ketersediaan anggaran untuk honor pegawai non ASN	0.08	2,40	0,20
4. Data pegawai non ASN yang terverifikasi	0.14	4,00	0,56
5. Peran pegawai non ASN dalam mewujudkan pelayanan publik	0.08	2,20	0,17
Kelemahan (W)			
1. Distribusi pegawai non ASN tidak merata	0,09	2,47	0,21
2. Terbatasnya personil yang menangani kepegawaian	0,08	2,27	0,18
3. Masih banyaknya pelanggaran disiplin ASN	0,07	2,00	0,14
4. Kurangnya sosialisasi kepegawaian	0,12	3,40	0,41
5. Belum adanya mekanisme penilaian kinerja pegawai non ASN yang efektif	0,12	3,27	0,38

Faktor	Bobot	Rating	Skor
Total	1		2,99

Sumber: Data Olahan Peneliti (2024)

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat faktor internal yang menjadi kekuatan utama implementasi kebijakan penataan pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis adalah data pegawai non ASN yang terverifikasi dengan skor 0,56 selanjutnya adanya peta jabatan, Anjab dan ABK sebagai dasar penataan pegawai Non-ASN dengan skor 0,47. Selanjutnya faktor internal yang menjadi kelemahan utama implementasi kebijakan penataan pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis adalah kurangnya sosialisasi kepegawaian dengan skor 0,41 selanjutnya belum adanya mekanisme penilaian kinerja pegawai non ASN yang efektif dengan skor 0,38.

Tabel 3. Faktor-Faktor Strategi Eksternal

Faktor	Bobot	Rating	Skor
Peluang (O)			
1. Ketersediaan pegawai non ASN dengan kompetensi dan pendidikan yang baik	0,12	3,47	0,43
2. Terbatasnya jumlah ASN Pemkab Bengkalis	0,10	2,73	0,27
3. Era globalisasi IPTEK yang menuntut adaptasi kemampuan ASN	0,08	2,33	0,19
4. Banyaknya ASN yang memasuki masa pensiun	0,09	2,40	0,21
5. Adanya kebijakan PPPK	0,12	3,33	0,40
Ancaman (T)			
1. Pembebanan belanja daerah	0,09	2,40	0,21
2. Tuntutan pelayanan publik yang semakin tinggi	0,09	2,53	0,23
3. Rendahnya motivasi ASN memangku jabatan fungsional	0,08	2,20	0,17
4. Salah pemahaman kebijakan penghapusan tenaga non-ASN	0,12	3,47	0,43
5. Praktik nepotisme dalam perekrutan pegawai non ASN	0,11	3,07	0,34
Total	1		2,87

Sumber: Data Olahan Peneliti (2024)

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat faktor eksternal yang menjadi peluang utama implementasi kebijakan penataan pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis adalah ketersediaan pegawai non ASN dengan kompetensi dan pendidikan yang baik dengan skor 0,43 selanjutnya adanya kebijakan PPPK dengan skor 0,40. Selain itu, faktor eksternal yang menjadi ancaman utama implementasi kebijakan penataan pegawai Non ASN di Kabupaten Bengkalis adalah salah pemahaman kebijakan penghapusan tenaga non-ASN dengan skor 0,43 selanjutnya praktik nepotisme dalam perekrutan pegawai non ASN dengan skor 0,34.

Strategi Implementasi

Hasil dari matriks posisi internal-eksternal menunjukkan matriks IE berada pada kolom strategi SO, hal tersebut karena pertemuan antara IFAS dan EFAS berada pada opportunity (peluang) dan strengths (kekuatan). Dimana dari situ dapat dilihat strategi yang digunakan yaitu strategi SO yaitu strategi yang disusun dengan cara memanfaatkan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya (Rangkuti, 2016). Adapun hasil matriks SWOT dalam penelitian ini telah dirangkum sebagai berikut:

Tabel 4. Hasil Matriks SWOT

Faktor Internal Faktor Eksternal	Kekuatan (S) ▪ Undang-Undang dan peraturan tentang kepegawaian ▪ Adanya peta jabatan, Anjab dan ABK sebagai dasar penataan pegawai Non-ASN ▪ Ketersediaan anggaran untuk honor pegawai non ASN ▪ Data pegawai non ASN yang terverifikasi ▪ Peran pegawai non ASN dalam mewujudkan pelayanan publik	Kelemahan (W) ▪ Distribusi pegawai non ASN tidak merata ▪ Terbatasnya personil yang menangani kepegawaian ▪ Masih banyaknya pelanggaran disiplin ASN ▪ Kurangnya sosialisasi kepegawaian ▪ Belum adanya mekanisme penilaian kinerja pegawai non ASN yang efektif
Peluang (O) ▪ Ketersediaan pegawai non ASN dengan kompetensi dan pendidikan yang baik ▪ Terbatasnya jumlah ASN Pemkab Bengkalis ▪ Era globalisasi IPTEK yang menuntut adaptasi kemampuan ASN ▪ Banyaknya ASN yang memasuki masa pensiun ▪ Adanya kebijakan PPPK	Strategi SO ▪ Adanya peta jabatan, analisis jabatan dan analisis beban kerja sebagai dasar untuk penataan pegawai Non-ASN yang kompeten untuk mengikuti seleksi PPPK ▪ Adanya kebijakan PPPK dapat menjadi motivasi untuk pegawai non-ASN dalam meningkatkan pelayanan publik	Strategi WO ▪ Meningkatkan sosialisasi agar tidak kehilangan pegawai Non-ASN yang kompeten ▪ Setiap OPD harus menilai kinerja pegawai Non-ASN yang objektif sesuai dengan penempatannya
Ancaman (T) ▪ Pembebanan belanja daerah ▪ Tuntutan pelayanan publik yang semakin tinggi ▪ Rendahnya motivasi ASN memangku jabatan fungsional ▪ Salah pemahaman kebijakan penghapusan tenaga non-ASN ▪ Praktik nepotisme dalam perekrutan pegawai non ASN	Strategi ST ▪ Hasil anjab dan ABK menjadi bahan pertimbangan dalam sosialisasi penghapusan tenaga Non-ASN ▪ Rekrutmen pegawai non ASN harus melewati tes kompetensi demi mewujudkan pelayanan publik yang prima	Strategi WT ▪ Sosialisasi kepegawaian lebih diintensifkan agar mengurangi kesalahpahaman kebijakan penghapusan tenaga Non-ASN ▪ Pegawai Non-ASN yang kinerjanya buruk harus diberhentikan dan melakukan perekrutan ulang melalui tes kompetensi

Sumber: Data Olahan Peneliti (2024)

Berdasarkan gambar di atas, maka dengan penggunaan strategi SO yang memanfaatkan kekuatan dan peluang akan menghasilkan strategi yang sesuai dengan pertumbuhan strategi konsentrasi melalui integrasi horizontal. Sehingga sangat disarankan untuk membuat peta jabatan, analisis jabatan dan analisis beban kerja sebagai dasar untuk penataan pegawai Non-ASN yang kompeten untuk mengikuti seleksi PPPK. Adanya kebijakan PPPK dapat menjadi motivasi untuk pegawai non-ASN dalam meningkatkan pelayanan publik. Dimana sebagai contoh, untuk kebutuhan untuk guru adalah 250 orang, tenaga kesehatan 75 orang dan tenaga teknis 175 orang.

Strategi Implementasi Penataan Pegawai non ASN di Kabupaten Bengkalis terdiri dari Evaluasi anjab dan ABK dengan mempertimbangkan karakteristik dan sumber daya yang

tersedia, evaluasi data pegawai Non ASN berdasarkan indikator yang terdapat dalam anjab abk, sehingga sumber daya pegawai non ASN dapat terpetakan dengan baik. Penyelarasan anjab abk dan ketersediaan pegawai non asn menghasilkan peta jabatan sebagai bahan telaah bupati ke Menpan RB terkait persyaratan dan formasi pada seleksi penerimaan ASN. Telaah bupati berisikan ketersediaan sumber daya non ASN yang dimiliki Kabupaten Bengkalis diselaraskan dengan anjab dan ABK, sehingga dapat menyerap tenaga kerja dan tetap menjalankan pelayanan publik dengan baik. Melalui telaah bupati diharapkan mendapatkan persetujuan MenpanRB yang kemudian dapat dilanjutkan dengan proses seleksi penerimaan ASN (PPPK dan CPNS). Hasil dari seleksi penerimaan ASN (PPPK dan CPNS) selanjutnya sebagai bahan evaluasi data pegawai Non ASN kembali.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan, maka kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi atas kebijakan penataan pegawai non ASN di Kabupaten Bengkalis belum disosialisasikan dengan baik sehingga muncul salah persepsi dalam memahami makna dari kebijakan penghapusan pegawai non ASN tersebut. Kondisi sumber daya pegawai non ASN saat ini sebanyak 13.014 orang dan masih ada 10.037 yang belum diangkat PPPK, meski dari segi sumber daya anggaran keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Bengkalis mampu dalam penganggaran PPPK tetapi perlu adanya perhitungan yang cermat untuk menentukan jumlah pegawai Non ASN yang dibutuhkan. Disposisi yang baik belum ditunjukkan dari komitmen Kepala OPD yang sampai saat ini masih ditemui merekrut pegawai non ASN tidak sesuai dengan pendidikan dan kemampuan yang dibutuhkan. Struktur birokrasi yang belum jelas karena SOP dan perhitungan jumlah perekrutan pegawai non ASN tidak memiliki dasar yang jelas, sementara kondisi saat ini Pemerintah Kabupaten Bengkalis masih dalam tahap pemetaan dan pendataan pegawai non ASN.
2. Faktor keberhasilan terdiri dari data pegawai non ASN yang terverifikasi dan adanya peta jabatan, Anjab dan ABK sebagai dasar penataan pegawai Non-ASN. Selanjutnya ketersediaan pegawai non ASN dengan kompetensi dan pendidikan yang baik dan adanya kebijakan PPPK. Faktor kegagalan terdiri dari kurangnya sosialisasi kepegawaian dan belum adanya mekanisme penilaian kinerja pegawai non ASN yang efektif, kemudian salah pemahaman kebijakan penghapusan tenaga non-ASN dan praktik nepotisme dalam perekrutan pegawai non ASN.
3. Strategi yang paling tepat diambil Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis dalam mengimplementasikan kebijakan penataan pegawai non ASN adalah Strategi SO (*strength-opportunity*) yakni menggunakan seluruh kekuatan yang dimiliki untuk memanfaatkan peluang sebesar-besarnya. Hal ini berarti adanya peta jabatan, analisis jabatan dan analisis beban kerja sebagai dasar untuk penataan pegawai Non-ASN yang kompeten untuk mengikuti seleksi PPPK. Adanya kebijakan PPPK dapat menjadi motivasi untuk pegawai non-ASN dalam meningkatkan pelayanan publik.

DAFTAR REFERENSI

- BPS. (2024). *Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2024*. Bengkalis: BPS Press.
- Bungin, B. (2018). *Metode Penelitian Kualitatif*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Mardiasmo. (2021). *Manajemen Sektor Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Marrus. (2012). *Dasar-dasar Kebijakan Publik Edisi Revisi Ke-2*, Bandung: Alfabeta.

- Milles, M. B., Hubberman, A. M., dan Saldana, J. (2022). *Qualitative Data Analysis*. 3rd edition. London: Sage.
- Moekijat. (2019). *Sistem Administrasi Tata Negara*. Yogyakarta: Andi offset.
- Nugroho, R. (2016). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK
- Pratama, D. P., Putera, R. E., & Koeswara, H. (2022). Analisis rekrutmen asn pppk fungsional guru pada instansi daerah. *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 5(2), 62–72. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v5i2.2351>
- Quinn, Robert E. (2011). *Diagnosing And Changing: Organizational Culture*. Third Edition. San Fransisco, CA : Josse.
- Ramadhani, D. A., & Joesoef, I. E. (2020). Perlindungan hukum pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (pppk) dalam konsep perjanjian kerja waktu tertentu di institusi perguruan tinggi. *Jurnal Yuridis*, 7(1), 1. <https://doi.org/10.35586/jyur.v7i1.1830>
- Rangkuti, F. (2016). *Teknik Membedah Kasus Bisnis Analisis SWOT*, 6th ed. Jakarta: Gramedia.
- Rohman, A. Z. F., & Khoiriyah, M. (2023). Analisis desain kelembagaan pengadaan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (pppk) guru di kabupaten lumajang. *Journal of Social and Policy Issues*, 2, 62–67. <https://doi.org/10.58835/jspi.v3i2.141>
- Sedarmayanti. (2019). *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: Refika Aditama.
- Terry, G. R. (2016). *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara
- Wahab, A. (2012). *Perumusan dan Evaluasi Kebijakan*. Jambi: Zafari Press.
- Widodo, J. (2018). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayumedia.